

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada pembahasan tentang tinjauan pustaka ada hal-hal yang terkait dengan penelitian di Disdukcapil Kabupaten Blitar. Penelitian pelayanan publik di Disdukcapil untuk masyarakat Kabupaten Blitar yang mengurus berkas administrasi kependudukan harus didukung dengan konsep dan teori-teori yang mendukung fakta lapangan untuk mengetahui implementasi dari kebijakan pelayanan publik yang ada di Disdukcapil. Variable dalam penelitian ini adalah variable tentang implementasi kebijakan, administrasi kependudukan dan pelayanan publik.

Ketiga variabel tersebut merupakan konsep dari penelitian ini yang akan dicari tahu situasi dan kondisinya sehingga dapat diketahui fakta implementasi kebijakan untuk pelayanan publik dalam kepengurusan administrasi kependudukan untuk masyarakat Kabupaten Blitar di Disdukcapil. Oleh karena itu ketiga variabel tersebut akan dibahas dalam tinjauan pustaka sebagai upaya penjelasan bahwa penelitian ini sudah didukung dan sesuai dengan teori-teori yang menguatkan tentang implementasi kebijakan pelayanan publik dalam mengurus administrasi kependudukan. Hal ini dikuatkan dengan teorinya Van Metter dan Van Hord yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana serta kinerja kebijakan publik. Teori ini menjelaskan bahwa kinerja pelayanan publik dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan.

Kinerja yang saling berkaitan antar variabel dan antar unit lain yang terkait dengan pelaksanaan pelayanan publik di Disdukcapil merupakan rangkaian

variabel yang dapat digunakan untuk mengetahui bagaimana implementasi pelayanan dan bagaimana kepuasan yang diperoleh oleh masyarakat yang mengurus administrasi kependudukan di Disdukcapil. Sehingga untuk lebih memahami variabel-variabel tersebut dapat di jelaskan lebih rinci sebagaimana pembahasan berikut ini:

A. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara bersungguh-sungguh berdasarkan norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh sebab itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek dan variabel berikutnya. Indikasi berhasil atau tidaknya suatu implementasi pelayanan publik dapat dilihat dari beberapa variabel dalam pelayanan. Menurut teori yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Hord yaitu³²:

1. Standar dan sasaran kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik organisasi
4. Sikap para pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
6. Lingkungan sosial ekonomi dan politik.

Ripley dan Franklin (1982) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah kebijakan perundang-undangan ditetapkan yang memberikan

³² Sulaiman. 1998. *Public Policy. Kebijakan pemerintah*. Bandung: UNPAD-IIP.

otoritas program, keuntungan (*benefit*), kebijakan, atau sejenis keluaran yang nyata (*tangible output*) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah tindakan agar sebuah kebijakan dapat dicapai sesuai dengan tujuannya untuk lebih mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Menurut Ripplay dan Franklin mengungkapkan keberhasilan suatu program implementasi kebijakan dapat ditinjau dari tiga faktor yaitu: 1) perspektif kepatuhan (*compliance*) yaitu mengukur implementasi dari kepatuhan *stake level bureaucrats* terhadap atasan mereka. 2) keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tidak adanya permasalahan. 3) implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima dan sesuai dengan yang diharapkan³³.

Sedangkan implementasi kebijakan menurut Bernadine R. Widjaya dan Susilo Suprasto dalam buku pasolong (2013) mengungkapkan bahwa implementasi adalah mentransformasikan suatu rencana kedalam praktek. Sementara menurut Mazmanian dan Subatier mengatakan implementasi kebijakan yaitu pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, dalam bentuk perundang-undangan, tetapi ada juga dalam bentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan, maka keputusan tersebut harusnya: 1) keputusan tersebut harus mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi. 2) menyebutkan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai secara tegas. 3) cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya³⁴.

³³ Sulila, Ismet. 2015. *Implementasi Dimensi Layanan Publik dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: cv Budi Utama. Hlm 42.

³⁴ Ibid.

Dari beberapa pandangan menurut ahli tersebut dapat dipahami bahwa begitu pentingnya dimensi implementasi sebuah produk kebijakan, maka persyaratan utama yang harus diperhatikan adalah: 1) pelaksanaan yang akan mengimplementasikan suatu keputusan seharusnya tahu apa yang mereka akan laksanakan. 2) keputusan kebijakan dan peraturan implementasi, harus di transmisikan kepada personalia yang tepat sesuai arahan atau kebijakan yang tepat. 3) jika kebijakan harus di implementasikan secara tepat, maka produk kebijakan tidak hanya sekedar dapat diterima tetapi juga harus jelas pada sasaran dan arah kebijakan. Beberapa syarat implementasi yang dimaksud di atas haruslah disiapkan dan dipenuhi dengan baik³⁵.

Adapun implementasi kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan terhadap pelayanan publik dalam penerbitan administrasi kependudukan pada Kabupaten Blitar. Sebagaimana hal ini merupakan bentuk dari implementasi pemerintah Kabupaten Blitar khususnya Dispendukcapil terhadap undang-undang yang mengatur tentang administrasi kependudukan. Dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan untuk meningkatkan pelayanan administrasi kependudukan harus sejalan dengan pelayanan administrasi kependudukan yang profesional, sesuai dengan standar teknologi informasi, dinamis, tertib serta tidak diskriminasi dalam mencapai standar pelayanan minimal menuju pelayanan yang prima serta menyeluruh untuk mengatasi persoalan kependudukan, pengimplementasian pelayanan publik dalam administrasi kependudukan di dinas

³⁵ Ibid. Hlm 42.

itu serta kendala dalam pengimplementasiannya di rasa penting untuk di ungkap dan anilisa.

B. Pelayanan publik

Pelayanan merupakan terjemhan dari kata *service*, yang sering diterjemahkan menjadi jasa. Menurut Kolter (1995) jasa adalah setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan. Sedangkan untuk pelayanan jasa adalah setiap kegiatan atau manfaat yang dapat diberikan oleh suatu pihak lain yang tidak berwujud (*tangible*) dan tidak berakibat kepemilikan sesuatu yang produksinya (perebutan atau hasil) dapat atau tidak dapat diperalihkan dengan suatu produk fisik³⁶.

Pelayanan publik menurut Sinembela dalam buku pasalong (2011) diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah kepada sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan memberikan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik³⁷.

Definisi pelayanan publik menurut Kepmen PAN Nomor 25 tahun 2004 adalah semua kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, atau dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Kepmen PAN Nomor 58 Tahun 2002 pelayanan publik dikelompokan menjadi

³⁶ Junidis. 2015. *Kualitas Pelayanan Publik di Kecamatan Kayan Selatan Kabupaten Malinau*. E-Jurnal Ilmu Pemerintahan. Unmul. Volume 3 Nomor 4. Hlm 1506.

³⁷ Rachmadi, Muhhamad dan Muslim. 2015. *Manajemen Pelayanan Publik Dalam Perspektif Islam*. Jurnal Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial. UIN Sultan Syarif Kasim Riau. Vol 14 No.2. Hlm 155.

tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintah serta BUMN atau BUMD. Pengelompokkan jenis pelayanan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan yaitu³⁸:

1. Pelayanan administratif
2. Pelayanan barang
3. Pelayanan jasa

Menurut Inu Kencana (1999) pelayanan Publik merupakan masyarakat umum yang selayaknya diurus, diatur dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator tetapi juga kadang-kadang harus bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya. Kewajiban pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik harus melayani kebutuhan masyarakat yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis serta memberikan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik (pemerintah daerah) merupakan kegiatan yang harus dilakukan secara berkesinambungan seiring dengan permintaan masyarakat yang menuntut untuk dilakukan peningkatan kualitas pelayanan publik³⁹.

Berbagai definisi pelayanan publik diatas pada dasarnya memiliki fokus yang hampir sama yaitu pada pemberian pelayanan oleh instansi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik kepada masyarakat, yang memiliki kepentingan terhadap institusi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Saat ini yang menjadi problem utama adalah bagaimana

³⁸ Rachmadi, Muhhamad dan Muslim. Loc.cit.

³⁹ Karmani, Neng. 2011. *Analisis Pelayanan Publik Terhadap Masyarakat (Kasus Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Agam)*. Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan. Universitas Andalas Padang. Vol 2 No 3. Hlm 90.

mewujudkan penyelenggaraan pelayanan publik untuk memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman.

Adapun layanan publik yang di maksud dalam teori ini hanya di batasi dalam tiga pelayanan saja yaitu:

a. e-KTP

Menurut undang-undang No 24 Tahun 2013 e-KTP adalah kartu tanda penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi identitas penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana⁴⁰. e-KTP kebanyakan yang dimiliki oleh masyarakat indonesia dilengkapi dengan fitur biometrik dan cip. Fitur tersebut dapat digunakan sebagai identifikasi dan informasi dari penduduk agar termuat dengan akurat dan cepat dalam data base. Dari data base autentifikasi diri bisa berbentuk alat untuk memastikan bahwa informasi atau dokumen yang tersimpan adalah asli. Verifikasi dan validasi sistem yang berbasis biometrik bisa dilakukan dengan karakteristik fisik atau tingkah laku seperti sidik jari (fingerprint), retina mata, DNA, bentuk wajah dan bentuk gigi. Sedangkan untuk e-KTP pengamanan yang digunakan adalah sidik jari atau (fingerprint)⁴¹.

Sistem pengamanan biometrik dengan sidik jari sudah digunakan pada pembuatan SIM atau passpor. Tetapi perbedaan dengan e-KTP yang di lengkapi dengan cip. Cip e-KTP mempunyai fungsi sebagai alat penyimpanan data elektronik penduduk yang diperlukan termasuk data biometrik. Dengan chip, data

⁴⁰ Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan*. pasal 1.

⁴¹ Prihadi, susetyo dwi. Mengenal fungsi Biometrik dan Chip di e-KTP. <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20170309140234-185-198990/mengenal-fungsi-biometrik-chip-di-e-ktp>. diakses pada 4 Januari 2018.

yang disimpan di e-KTP telah dienkripsi dengan algoritma kriptografi tertentu.

Alasan sidik jari dipilih sebagai autentikasi untuk e-KTP adalah berikut:

- a. Biaya yang murah dan lebih ekonomis dari pada biometrik yang lain.
- b. Bentuk tidak berubah apabila terkena guratan-guratan sidik jari akan kembali ke bentuk semula walaupun tergores.
- c. Unik artinya tidak ada kemungkinan sama walaupun dengan orang kembar

b. Akta kelahiran

Menurut Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 kutipan akta kelahiran adalah kutipan data autentik yang dipetik sebagian dari registrasi akta kelahiran, yang diterbitkan dan ditandatangani oleh pejabat berwenang berdasarkan ketentuan undang-undang⁴². Akta kelahiran adalah dokumen resmi negara sebagai bukti keabsahan status hubungan perdata seorang anak. Pada akta kelahiran dapat diketahui siapa orang tua sah menurut hukum. Manfaat utama dari akta kelahiran adalah⁴³ :

- a. Dapat di gunakan sebagai penunjuk hukum antara anak dengan orang tuanya. Di dalam akta kelahiran disebutkan siapa bapak dan ibu dari anak tersebut.
- b. Sebagai bukti kewarganegaraan dan identitas diri yang dimiliki anak. Akta kelahiran membuktikan bahwa si anak lahir di Indonesia dan menjadi warga negara Indonesia (WNI).

⁴² Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 *tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran*. Pasal 1.

⁴³ Fakhruddin, jimmy. Manfaat dan Kegunaan Akta Kelahiran. <http://www.bankjim.com/2016/09/manfaat-dan-kegunaan-akta-kelahiran.html>. diakses pada 4 Januari 2018.

Selain sebagai bukti kewarganegaraan akta kelahiran juga memiliki kegunaan lain yaitu⁴⁴ :

- a. Sebagai salah satu syarat untuk daftar bersekolah mulai dari sekolah taman kanak-kanak sampai dengan perguruan tinggi.
- b. Sebagai salah satu syarat dalam pembuatan kartu keluarga dan kartu tanda penduduk (KTP)
- c. Untuk melamar kerja.
- d. Dipergunakan untuk hak pilih
- e. Kepengurusan hak waris
- f. Pembuatan paspor
- g. Persyaratan untuk perkawinan
- h. Pembuatan SIM
- c. Kartu Identitas Anak (KIA)**

Kartu Identitas Anak (KIA) menurut Permendagri No 2 Tahun 2016 adalah identitas resmi anak sebagai bukti diri anak yang berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/Kota. Persyaratan dalam pembuatan KIA yang dikeluarkan pada 14 Januari 2016 menyebutkan anak berusia 0-5 tahun tidak wajib melakukan perekaman fisik sedangkan anak usia 6-16 tahun wajib melakukan perekaman fisik selain itu syarat lain untuk pembuatan KIA adalah fotocopi akta kelahiran

⁴⁴ Ibid.

dan menunjukkan akta kelahiran aslinya, Kartu Keluarga (KK) asli orang tua dan KTP asli kedua orangtuanya⁴⁵.

1. *New Public Service*

Dalam perspektif teoritik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik. Denhard & Denhard mengemukakan bahwa terdapat tiga perspektif di dalam administrasi publik. Perspektif tersebut antara lain *old publik administration*, *new publik management*, dan *new publik service*. Perspektif *new public service* melihat dari segi pengakuan atas warga negara serta posisinya yang sangat penting bagi pemerintah yang demokratis. Jati diri warga negara tidak dilihat sebagai persoalan tetapi dilihat dari kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan dapat bertindak bersama dalam mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak dilihat sebagai agregasi kepentingan pribadi tetapi sebagai hasil dialog dan keterlibatan masyarakat dalam mencari nilai serta kepentingan bersama⁴⁶.

Dalam perspektif *new public service* menyetujui peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas, administrator harus mempunyai tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan

⁴⁵ Permendagri Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak, pasal 1.

⁴⁶ Alamsyah, Anggraini. 2016. *Perkembangan Paradigma Administrasi Publik (New Public Administration, New Public Management dan New Publik Service)*. Jurnal Politik Profetik. Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar. Vol 4 No 2. 196.

tetapi juga pelaksanaan program untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini dilakukan karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian pekerjaan administrator publik menurut Denhardt tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi lebih memberikan pelayanan kepada masyarakat⁴⁷.

Denhardt and Denhardt (2003) kemudian menyampaikan sejumlah prinsip *new public service* yaitu⁴⁸:

a. *serve citizens, not customer*

New Public Service melihat publik sebagai '*citizen*' atau warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama. Adanya unsur paksaan untuk mematuhi kewajiban publik menjadikan relasi negara dan publik tidak bersifat sukarela. Dengan begitu pemerintah harus responsif kepada '*customer*' tapi juga harus fokus kepada pemenuhan hak-hak publik serta upaya membangun hubungan kepercayaan (*trust*) dan kolaborasi dengan warga negara.

b. *seek the public interest*

Administrasi publik harus memberikan kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik. Tujuannya tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat yang di kendalikan oleh pilihan individu, lebih dari itu adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab.

⁴⁷ Ibid. Hlm 196.

⁴⁸ Alamsyah, Anggraini. op.cit. Hlm 197.

c. *value citizenship over entrepreneurship*

Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga Negara untuk membuat kontribusi yang lebih berarti dari pada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri.

d. *think strategically, act democratically*

Kebijakan dan program untuk memenuhi kepentingan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggung jawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif.

e. *recognize that accountability is not simple*

Dalam perspektif ini aparatur pelayanan publik seharusnya lebih peduli dari pada mekanisme pasar. Selain itu aparatur pelayanan publik harus memenuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar professional, dan kepentingan warga Negara.

f. *serve rather than steer*

Penting sekali bagi aparatur pelayanan publik untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dari pada mengontrol atau mengarahkan masyarakat kearah nilai baru.

g. *value people, not just productivity*

Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan untuk mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kerjasama dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang.

Dari penjelasan diatas bahwa *new publik service* lebih mengutamakan kerjasama antara warga negara dengan Pemerintah untuk mencapai sesuatu yang lebih baik di bidang pelayanan publik. Masyarakat bukan hanya sebagai penerima pelayanan tetapi juga sebagai pemberi pelayanan sesuai dengan porsinya masing-masing.

2. Asas Pelayanan Publik

Asas pelayanan publik merupakan prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan pada pengorganisasian, acuan kerja dan pedoman dalam penilaian kinerja bagi semua lembaga pelayanan publik. Asas-asas yang dikategorikan sebagai asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) bersifat umum serta adaptif terhadap jenis-jenis pelayanan yang diselenggarakan secara publik. Menurut Mahmudi dalam memberikan pelayanan publik suatu organisasi harus memperhatikan asas-asas sebagai berikut⁴⁹:

a. Transparansi

Pelayanan publik harus transparan, mudah dan dapat diakses oleh setiap masyarakat.

b. Akuntabilitas

Pelayanan publik harus bisa di pertanggung jawabkan sesuai dengan undang-undang.

⁴⁹ Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN. Hlm 234.

c. Kondisional

Pelaksanaan pelayanan publik harus sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan berpedoman pada prinsip efektifitas dan efisiensi pelayanan publik.

d. Partisipasi

Mendorong masyarakat untuk menyelenggarakan pelayanan publik dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat, aspirasi dan harapan masyarakat.

e. Tidak diskriminatif

Pemberian pelayanan publik tidak diskriminasi yaitu tidak membedakan ras, suku, golongan dan kepentingan.

f. Keseimbangan hak dan kewajiban

Pelayanan publik harus bisa memenuhi hak dan kewajiban semua pihak.

Sedangkan menurut undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 perencanaan dan perumusan sistem dan proses penyelenggaraan pelayanan publik hendaknya mewujudkan asas-asas pelayanan publik yaitu sebagai berikut⁵⁰:

- a. Kepentingan umum adalah pemberian pelayanan publik tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi maupun golongan.
- b. Kepastian hukum adalah jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- c. Kesamaan hak adalah pemberian pelayanan tidak melihat suku, ras, golongan, agama, status ekonomi dan gender.

⁵⁰ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 *tentang Pelayanan Publik*. Pasal 4.

- d. Keprofesionalan adalah penyelenggaraan pelayanan harus memiliki kompetensi sesuai dengan bidangnya.
- e. Keseimbangan hak dan kewajiban adalah pemenuhan hak yang sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi atau penerima pelayanan publik.
- f. Partisipatif adalah peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, harapan serta kebutuhan masyarakat.
- g. Persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif adalah semua warga negara berhak menerima pelayanan yang sama.
- h. Keterbukaan adalah semua penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan menerima informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. Akuntabilitas adalah pelaksanaan pelayanan publik harus dapat di pertanggung jawabkan sesuai dengan undang-undang.
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus kepada kelompok rentan adalah memberikan kemudahan kepada kelompok rentang sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. Ketepatan waktu adalah semua jenis pelayanan di lakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan
- l. Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan adalah semua pelayanan dilaksanakan dengan cepat, mudah dan terjangkau.

3. Prinsip Pelayanan Publik

Pembuat kebijakan pemerintah dalam membenahi dan meningkatkan pelayanan harus berprinsip pada kepuasan publik. Memberikan pelayanan yang lebih baik kepada publik harus diterapkan prinsip-prinsip pelayanan publik yaitu: kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keterbukaan, efisiensi, keadilan, dan ketepatan waktu. Menurut John Stewart dan Michael Clarke yaitu sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yang pertama fungsi pelayanan kepada masyarakat (*public service function*), kedua fungsi pembangunan (*development function*) dan ketiga fungsi perlindungan (*protection function*)⁵¹.

Menurut Skelcher ada tujuh prinsip pelayanan publik kepada masyarakat ialah: a) *Standar*, yaitu kejelasan secara eksplisit mengenai tingkat pelayanan yang diberikan yang di dalamnya termasuk pegawai dalam melayani warganya. b) *Openness*, yaitu menjelaskan bagaimana pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berapa biayanya, serta apakah pelayanan yang diberikan sudah sesuai dengan standar yang ditentukan. c) *Information*, yaitu informasi yang menyeluruh dan mudah dimengerti dan dipahami oleh masyarakat tentang pelayanan. d) *Choice*, yaitu memberikan solusi serta memberikan pilihan kepada masyarakat selama diperlukan. e) *Non Discrimination*, yaitu pelayanan diberikan tanpa memandang ras, suku, jenis kelamin dan kepentingan. f) *Accessibility*, pelayanan harus mampu memberikan kepuasan kepada pelanggan. g) *Redress*, adanya sistem publikasi yang baik serta prosedur penyampaian komplain yang mudah.

⁵¹ Mote, Frederik. 2008. *Analisis Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Terhadap Pelayanan Publik di Pukesmas Ngesrep di Kota Semarang*. Jurnal Ilmu Administrasi. Semarang. Vol 1. Hlm 34.

Keberhasilan dalam melaksanakan prinsip dan hakekat pelayanan berkualitas sangat tergantung pada proses pelayanan publik yang dijalankan. Proses pelayanan publik pada dua pihak yaitu birokrasi sebagai pelayan dan masyarakat yang dilayani⁵².

Begitu pentingnya profesional dalam pelayanan publik, pemerintah mengeluarkan undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Di dalam memberikan pelayanan publik instansi pemerintah harus mengacu pada komponen standar pelayanan yang meliputi sebagai berikut⁵³:

- a. Dasar hukum yaitu peraturan perundang-undangan adalah dasar penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Persyaratan yaitu syarat yang harus di penuhi dalam pengurusan suatu pelayanan baik persyaratan teknis maupun administratif.
- c. Sistem, mekanisme dan prosedur yaitu tata cara suatu pelayanan yang dilakukan untuk pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadu.
- d. Jangka waktu penyelesaian yaitu jangka waktu yang diperlukan dalam proses penyelesaian semua pelayanan administrasi kependudukan.
- e. Biaya atau tarif yaitu biaya yang dikenakan kepada penerima layanan dalam memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang nominalnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dengan masyarakat.
- f. Produk pelayanan yaitu hasil pelayanan yang diberikan serta yang diterima harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

⁵² Idris, Amirudin. 2012. *Pengaruh Motivasi Kerja dan Jiwa Kewirausahaan Terhadap Kinerja Pelayanan Aparatur SKPD dan Implikasinya pada Kualitas Pelayanan Publik di Provinsi Aceh*. Jurnal Ekonomika. Aceh. Vol III No 5. Hlm 15.

⁵³ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 *tentang Pelayanan Publik*. Pasal 21.

- g. Sarana, prasarana dan fasilitas yaitu peralatan serta fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik termasuk peralatan dan fasilitas bagi kaum rentan.
- h. Kompetensi pelaksana yaitu kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana seperti pengetahuan, keahlian, ketrampilan dan pengalaman.
- i. Pengawasan internal yaitu pengendalian dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan.
- j. Penanganan pengaduan, saran dan masukan yaitu cara pelaksanaan penanganan dalam pengaduan dan tindak lanjutnya.
- k. Jumlah pelaksana yaitu tersedianya pelaksana yang sesuai dengan beban kerja.
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya dan resiko keragu-ragun.
- n. Evaluasi kinerja pelaksana yaitu penilaian seberapa jauh pelaksana kegiatan memberikan pelayanan yang sesuai dengan standar.

4. Kinerja Pelayanan Publik

Menurut Munir penilaian terhadap kinerja merupakan suatu hal yang penting untuk dapat mengetahui sejauh mana tujuan organisasi berhasil diwujudkan dalam jangka waktu atau periode tertentu. Kinerja (*performance*) merupakan prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja atau hasil kerja, penampilan kerja. Menurut Prawiro sentono kinerja adalah hasil kerja yang dapat

dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang pada suatu organisasi sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum serta sesuai dengan norma dan etika. Sedangkan menurut sudarmayanti kinerja merupakan proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan dimana hasil kerja dapat ditunjukkan buktinya secara konkrit dan dapat diukur⁵⁴.

Pengukuran dalam kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan serta akuntabilitas. Pengukuran kinerja pelayanan publik suatu organisasi atau pemerintah dapat dilihat baik atau tidaknya pengelolaan suatu organisasi yang bersangkutan. Pengelolaan organisasi atau pemerintah perlu mengetahui apakah pelayanan yang disediakan sudah sesuai dengan jumlah, tingkat kualitas, dan harga yang telah ditetapkan.

Zeithaml, Parasuraman dan Berry yang dikutip oleh Amy Y.S Rahayu mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator sebagai berikut: a) Keandalan (*reliability*) yaitu, kemampuan serta kehandalan untuk memberikan pelayanan yang terpercaya. b) Daya tanggap (*responsiveness*) yaitu, kesanggupan untuk membantu serta menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen atau masyarakat yang dilayani. c) Jaminan (*assurance*) yaitu, kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam memberikan pelayanan kepada konsumen. d) Perhatian (*emphaty*) yaitu, sikap tegas dan penuh perhatian terhadap konsumen. e) Kenyataan (*tangibility*) yaitu, kualitas pelayanan yang di lihat dari

⁵⁴ Dewanti, Ayu Diah. 2014. *Studi Tentang Kinerja Pelayanan Publik di Kantor Kecamatan Samarinda Ulu*. eJurnal Ilmu Pemerintahan. Fisipunmul. Vol 2 No 2. Hlm 3.

sarana fisik, misalnya berupa fasilitas atau sarana perkantoran, komputerisasi, administrasi, ruang tunggu, tempat informasi⁵⁵. Faktor-faktor yang membentuk kinerja individual atau aparatur pada dasarnya dapat dilihat dari dua aspek yaitu :

- a. faktor internal, dari diri pegawai seperti : kemampuan intelektual atau pendidikan serta keterampilan, sikap mental kepribadian dan motivasi kerja.
- b. Faktor eksternal, dari luar diri pegawai seperti, kebijakan dan praktik sumber daya manusia atau rekrutmen, seleksi, pengembangan karir, sistem penilaian kerja, sistem balas jasa serta budaya organisasi⁵⁶.

Penjelasan diatas menyebutkan pada dasarnya setiap faktor saling mempengaruhi kinerja karyawan atau kinerja organisasi. Dengan demikian interaksi organisasi pemerintah sebagai penyedia pelayanan jasa dengan masyarakat merupakan faktor yang menentukan kepuasan dan ketidak puasan suatu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Kepuasan dan ketidak puasan masyarakat atas layanan tersebut juga merupakan salah satu basis untuk mengukur suatu kinerja.

5. Kualitas Pelayanan Publik

Penilaian kualitas pelayanan publik tidak dapat lepas dari kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan serta menyediakan fasilitas fisik. Hal ini sesuai dengan teori "*The triangle of balance in service quality*" dari Morgan dan Murgatroyd, bahwa perlu dipertahankan keseimbangan dari ketiga komponen yaitu *interpersonal component, procedures environment/process component, and*

⁵⁵ Tangkilisan, Hessel Nogi S., op.cit. Hlm 175.

⁵⁶ Rahayu, Amy Y S. 1996. *Fenomena Sektor Publik dan Era Service Quality Servqual, dalam Bisnis dan Birokrasi*. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi. Vol III No I. Hlm 16.

technical/professional component untuk menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas. Memang pada dasarnya ada 3 (tiga) ketentuan pokok untuk melihat tinggi rendahnya suatu kualitas pelayanan publik, yaitu sebagaimana dalam gambar 2.1 tersebut menjelaskan tentang tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik perlu diperhatikan adanya keseimbangan antara lain yaitu :

1. Bagian antar pribadi yang melaksanakan (*Inter Personal Component*).
2. Bagian proses dan lingkungan yang mempengaruhi (*Process and Environment*).
3. Bagian profesional dan teknik yang dipergunakan (*Professional and Technical*)⁵⁷.

Gambar 2.1 Segitiga Keseimbangan dalam Kualitas Pelayanan (*The Triangle of Balance in Service Quality*)



Model segitiga diatas merupakan segitiga sama sisi dimana puncaknya adalah *interpersonal component* suatu pelayanan, sedangkan pada sisi sebelah kiri terdapat konteks fisik serta prosedur dan komponen proses. Pada sebelah kanan

⁵⁷ Utomo, Warsito. 1997. *Peranan dan Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. vol 1. No 1. Hlm 30.

terdapat komponen teknik atau profesionalitas dalam memberikan pelayanan. Menurut model segitiga diatas perlu dipertahankan keseimbangan antara ketiga komponen tersebut dalam menyediakan suatu pelayanan publik yang baik. Apabila menekankan pada proses atau prosedur, maka akan memberikan kesan pelayanan yang berbelit-belit. Apabila terlalu menekankan pada komponen interpersonal maka akan menimbulkan impresi bahwa penyedia pelayanan kurang memperhatikan profesional pelayanan, serta apabila terlalu menekankan pada profesional dan teknis pelayanan maka akan memberikan kesan bahwa pelayanan dilakukan secara profesional namun tidak ada perhatian khusus secara individual⁵⁸.

Crosby, Lethinen dan Wyckoff, mengartikan kualitas pelayanan sebagai penyesuaian terhadap perincian-perincian (*conformance to specification*) dimana kualitas pelayanan dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai. Dilakukannya kontrol secara terus-menerus dalam mencapai keunggulan dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa. Secara substansial kualitas pelayanan publik didefinisikan sebagai bentuk siap, yang didapatkan dengan cara membandingkan persepsi pelanggan atas pelayanan yang benar-benar mereka terima (*performance/perceived service*) dengan pelayanan yang mereka harapkan (*expectation/expected service*). Jika kenyataan (*performance*) lebih besar dari yang diharapkan (*expectation*), maka layanan dapat dikatakan bermutu (ideal) dan jika kenyataan kurang dari yang diharapkan, maka layanan dikatakan tidak

⁵⁸ Ibid. Utomo, Warsito. Hlm 31.

bermutu (buruk), dan jika kenyataan sama dengan harapan maka layanan disebut bisa dikatakan baik dan memuaskan⁵⁹.

Dengan demikian kualitas pelayanan (*service quality*) dapat diartikan sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan (*performance*) dengan harapan (*expectation*) para pelanggan atas pelayanan publik yang mereka terima. Berdasarkan pendapat diatas, ada dua faktor dalam pengukuran kualitas pelayanan yaitu kinerja pelayanan (*service performance*) serta pelayanan yang diharapkan pelanggan (*service expectation*). Supaya pelanggan mempunyai persepsi yang baik terhadap kualitas jasa yang diberikan, maka penyedia jasa pelayanan publik harus mengetahui apa yang menjadi keinginan konsumen, sehingga tidak akan terjadi perbedaan antara kinerja yang diberikan dengan harapan pelanggan, yang pada akhirnya pelanggan akan merasa puas dan mempersepsikan secara baik atas kualitas jasa yang diterima terkait pengurusan akta kelahiran, KTP serta surat kependudukan lainnya.

Pelayanan publik untuk masyarakat Kabupaten Blitar khususnya yang sedang mengurus administrasi kependudukan harus terus diupayakan dengan cara memberikan dan menunjukkan sikap yang baik kepada warga yang mengurus administrasi kependudukan. Sehingga kesuksesan dalam pencatatan data kependudukan akan bisa berjalan maksimal ketika kebijakan publik bisa diimplementasikan dengan baik oleh pegawai dalam bentuk pelayanan yang baik sesuai dengan peraturan dan SOP yang berlaku. Sehingga warga yang mengurus

⁵⁹ Tangkilisan, Hessel Nogi S., op.cit. Hlm 216.

administrasi kependudukan akan merasa puas dengan pelayanan yang bersifat kepentingan umum.

C. Administrasi Kependudukan

Berdasarkan Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2006, Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan. Dimana pendaftaran penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan⁶⁰. Dokumen kependudukan adalah berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan. Dokumen kependudukan merupakan dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan publik dalam pendaftaran kependudukan dan pencatatan sipil. Secara umum administrasi kependudukan memiliki 2 (dua) fungsi, yaitu:

- a) Fungsi hukum, yaitu memberikan kepastian hukum, menjamin keadilan serta memberikan kesejahteraan kepada penduduk sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- b) Fungsi registrasi, memberikan pengakuan serta pengesahan status perdata seseorang dan membentuk data mikro bagi proses pembangunan, guna

⁶⁰ Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2006 *tentang Administrasi Kependudukan*. Pasal 1.

perumusan kebijakan yang berwawasan kependudukan (*people centred development*)⁶¹.

Pendaftaran penduduk bertujuan untuk memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk serta mendapatkan data yang benar dan lengkap. Pendaftaran penduduk dilaksanakan pada instansi pelaksana yang daerah tugasnya meliputi domisili atau tempat tinggal penduduk. Pendaftaran penduduk melayani berbagai administrasi kependudukan seperti penerbitan akta kelahiran, Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau e-KTP dan Kartu Identitas Anak (KIA). Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Blitar merupakan organisasi yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati Blitar Nomor 54 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Kependudukan Kabupaten Blitar. Mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan, memformulasikan kebijakan kependudukan serta catatan Sipil, penyelenggaraan pelayanan publik dibidang administrasi kependudukan⁶². Pelayanan administrasi kependudukan antara lain yaitu Akta kelahiran, e-KTP dan KIA.

Dengan adanya administrasi kependudukan ini dapat menegaskan seberapa baik warga dalam memahami pentingnya administrasi kependudukan dan seberapa baik pelayanan yang diberikan oleh Disdukcapil dalam melakukan pencatatan kependudukan dan memfasilitasi warga saat mengurus administrasi kependudukan. Sehingga dengan adanya administrasi kependudukan ini warga Kabupaten Blitar secara hukum sudah diakui oleh negara dan selain itu

⁶¹ Rhyatokotua. *Faktor-Faktor yang Menentukan Kinerja Pelayanan Publik Bidang Pendaftaran Penduduk dengan SIAK pada Dinas Catatan Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupten Gianyar*. <https://www.slideshare.net/rhyatokotua/unud-2421071384042bab-iii>. Diakses pada 30 Juli 2017.

⁶² Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2016 *tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Kependuduka dan Catatan Sipil Kabupaten Blitar*.

masyarakat juga bisa mendapatkan hak atas kepemilikan kartu identitas kependudukan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

